



VILLE DE FRESNES

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2021

Conseil municipal du 11 février 2021

Préambule

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) constitue la première étape du cycle budgétaire annuel des collectivités territoriales. Il doit être présenté dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget primitif et doit permettre à l'assemblée délibérante d'échanger sur les principales directives budgétaires et d'être informée sur la situation financière de la ville. Il doit permettre une vision précise des finances de la ville et des orientations poursuivies.

L'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a voulu accentuer l'information des conseillers municipaux et donc substituer le Rapport d'Orientation Budgétaire (ROB) au Débat d'Orientation budgétaire (DOB) en complétant notamment les dispositions relatives au contenu du débat.

Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 a précisé le contenu du rapport dans les communes de 3500 habitants et plus, dans les EPCI et syndicats mixtes ayant une telle commune dans leurs membres, dans les départements et les régions.

De plus, l'article 13 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit l'obligation d'une présentation des objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, ainsi que de l'évolution du besoin de financement annuel.

Il est ainsi spécifié à l'article L. 2312-1 du Code général des collectivités territoriales que:

«Dans les communes de 3500 habitants et plus, le Maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le Département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret».

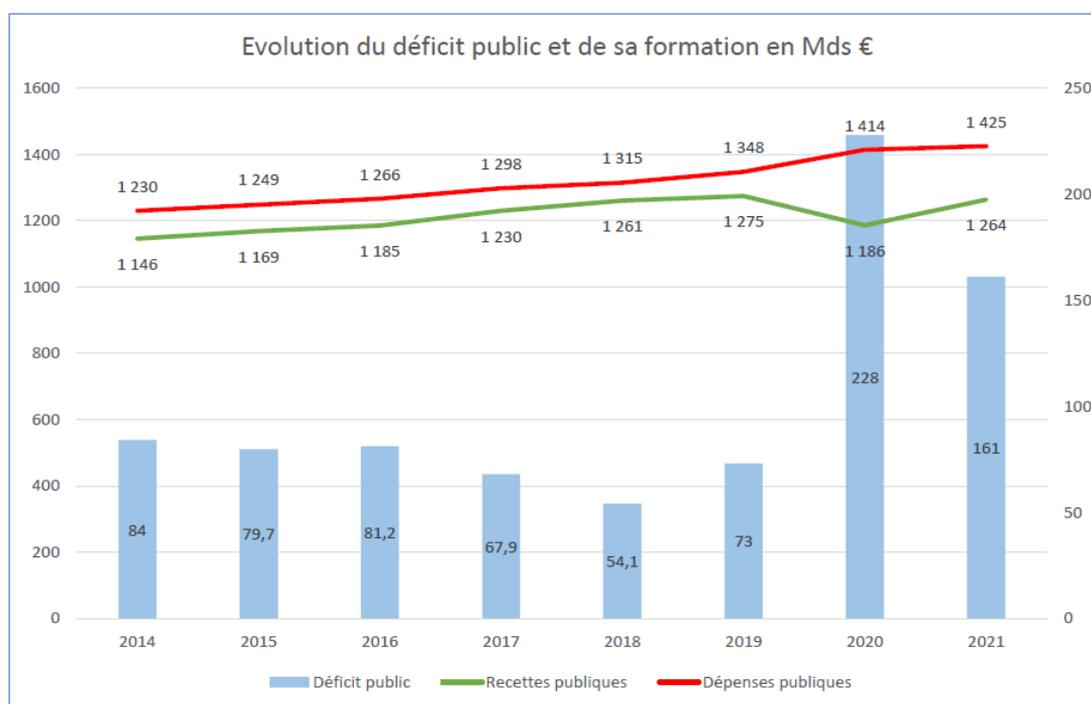
Le ROB comporte notamment des données sur le contexte budgétaire international, l'environnement économique national, les orientations budgétaires de l'Etat concernant les collectivités locales, une analyse de la situation financière de la collectivité ainsi que les perspectives pour l'année concernée.

1 – Le contexte international et national

La situation internationale se caractérise par une chute de la croissance mondiale en 2020. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) prévoit une croissance de 4,2% en 2021 après une contraction du même ordre en 2020. Elle estime que le produit intérieur brut (PIB) mondial devrait revenir à son niveau d'avant la pandémie d'ici la fin de l'année 2021, en raison d'une forte reprise en Chine.

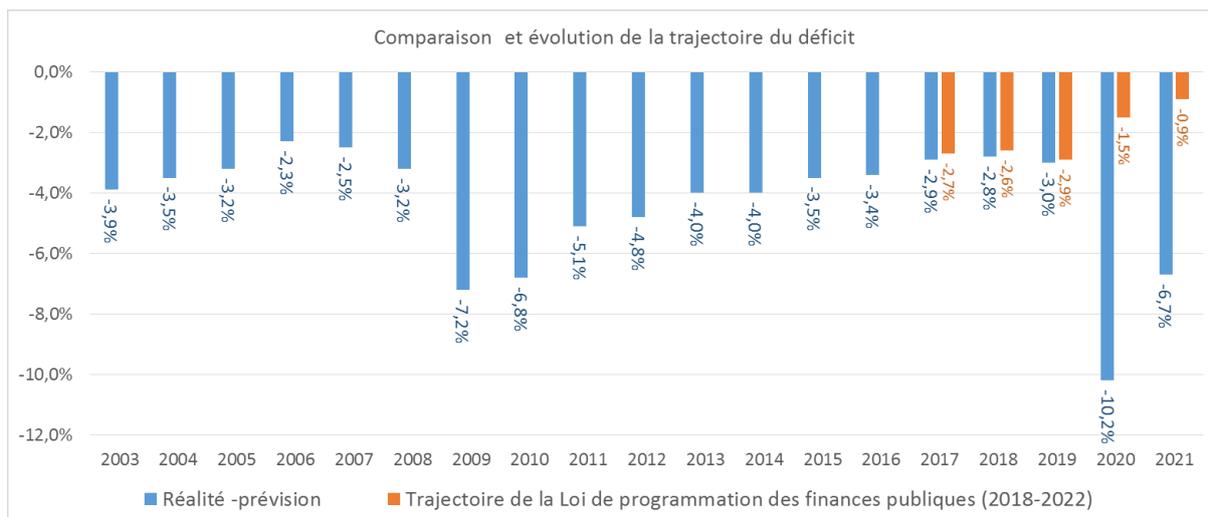
Dans la zone euro, les prévisions de la Commission européenne annoncent que l'économie va se contracter de 7,4 % en 2020 avant de renouer avec la croissance qui atteindrait 4,1 % en 2021 et 3 % en 2022.

Au plan national, les prévisions de croissance sont marquées par une grande instabilité et, après une chute estimée à 9% en 2020, la croissance augmenterait de 5% l'an prochain pour se tasser dès 2023. En 2021 et 2022, l'amélioration progressive de la situation sanitaire se traduirait par un net rebond de l'économie française, qui lui permettrait de retrouver mi-2022 son niveau de PIB de fin 2019 (Source : projections macroéconomiques, Banque de France, décembre 2020).



Source : Projet de loi de finances pour 2021 – CNFPT/Stratorial, novembre 2020

Pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, quatre lois de finances rectificatives ont été adoptées en 2020. Les mesures d'urgence d'une ampleur inédite couplées au ralentissement de l'activité économique dégradent fortement le déficit et la dette publics. A l'automne, le gouvernement a revu ses prévisions et projeté, dans le projet de loi rectificative n°4 (loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020), un déficit public de -11,3% du PIB pour 2020, contre -10,2 % dans le PLF pour 2021. La dette publique atteindrait 119,8% du PIB.



Source : Projet de loi de finances pour 2021 – CNFPT/Stratorial, novembre 2020

Les marchés financiers sont pour l'instant stables et les taux d'intérêt toujours très bas. Le creusement des déficits publics constituant une pression haussière sur les taux d'intérêt des emprunts d'Etat, la Banque centrale européenne (BCE), comme la Réserve fédérale américaine, a considérablement augmenté ses achats d'actifs – principalement des obligations d'Etat – avec pour objectif de stabiliser le système financier et de peser sur les taux d'intérêt. Elle devrait continuer à mener dans les mois à venir une politique monétaire très accommodante qui pèserait sur les taux d'intérêt (Source : note de conjoncture, tendances 2020 par niveau de collectivités locales, La Banque postale, septembre 2020).

2 –Le contexte des finances publiques

L'année 2020 enregistrerait un repli historique de l'épargne brute des collectivités de 18,1% et un recul de l'équipement de 11,3%, atténués par les fonds de soutien et les mécanismes de compensation de pertes de recettes mis en place par l'Etat. Toutes les catégories de collectivités seraient concernées, les départements enregistreraient le plus fort repli de l'épargne brute (hausse de l'action sociale, baisse des DMTO – droits de mutation à titre onéreux).

Le projet de loi de finances pour 2021 est centré sur un plan de relance économique de 100 milliards d'euros sur deux ans – dont 40 milliards de contributions européennes – qui vise à soutenir les entreprises, les salariés et, de façon générale, la reprise économique en 2021 et 2022 et qui poursuit trois grands objectifs : l'écologie (18,4 Md€), la cohésion (12 Md€) et la compétitivité (6 Md€). Les leviers d'interventions sont les suivants :

- 20 milliards d'euros de baisse d'impôts de production, dont 10 milliards dès 2021 ;
- 78 milliards d'euros de financements directs par l'Etat, les organismes de sécurité sociale et le secteur financier public ;
- 2 milliards d'euros de garanties.

Parmi les principales mesures intéressant les collectivités, figurent la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à hauteur de la part affectée aux régions et l'ajustement du plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée. La suppression de la CVAE régionale (7,25 milliards d'euros) serait remplacée par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'échelon régional ne serait donc plus exposé à la baisse prévisible et décalée dans le temps de la CVAE du fait de la crise sanitaire. Et pour éviter que les gains obtenus par les entreprises ne soient annulés par le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée, ce dernier est abaissé de 3 % à 2%.

En parallèle, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit la réduction de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels. Cette modification aura pour conséquence une réduction de moitié des cotisations d'impôts fonciers pour environ 32 000 entreprises représentant 86 000 établissements. La CFE baissera de 1,75 milliard d'euros en 2021 pour les entreprises industrielles et la TFPB de 1,54 milliard d'euros. En contrepartie, il est créé un nouveau prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser ces pertes aux communes et aux EPCI. Les conséquences de ces modifications sur le calcul des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations seraient également neutralisées.

En résumé :

Impôt	Mesure	Minoration
Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Réduction de moitié pour toutes les entreprises redevables, soit la suppression de la part affectée aux régions	7,2 Mds€
Taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises (TFPB)	Modernisation des paramètres de la méthode comptable d'évaluation servant au calcul des impôts fonciers de la plupart des établissements industriels	1,8 Md€
Cotisation foncière des entreprises (CFE)		1,5 Md€
Total		10,5 Mds d'euros

Source : dossier de presse de présentation générale du PLF pour 2021

Toutefois, la permanence dans le temps d'une compensation intégrale de ces réformes, inscrite dans une simple loi de finances, inquiète les associations d'élus locaux, les dégrèvements des réformes fiscales précédentes ayant été le plus souvent transformés en exonération dont les compensations deviennent, au fil des lois de finances, des variables d'ajustement au sein des concours de l'Etat aux collectivités.

Augmentation de la pression fiscale sur les entreprises

Réduction de la pression fiscale sur les entreprises

1974-1976 :

- Remplacement de la contribution foncière par la taxe sur le foncier bâti
- Remplacement de la patente par la taxe professionnelle

Conséquence : imposition des locaux industriels en fonction de la valeur au bilan (TFB et TP) et imposition de l'outillage et des salaires (TP)

1980-1986 :

- Plafonnement VA
- Abattement général à la base 16%
-

1999-2003 :

- Suppression de la part salaires de l'assiette de la taxe professionnelle

2010 Suppression de la taxe professionnelle et remplacement par la CET

- Suppression de la part EBM (pour toutes les entreprises)
- Mise en place d'un abattement de 30% sur la valeur locative des locaux industriels sur la CFE

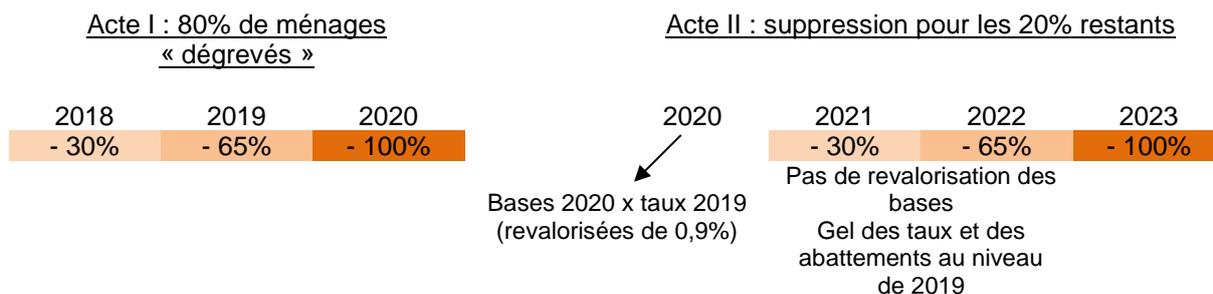
2020 :

- Réduction de 50% de la VL pour le calcul des bases de TFB et de CFE
- Modification du coefficient annuel d'actualisation

Source : Projet de loi de finances pour 2021 – CNFPT/Stratorial, novembre 2020

2.1 – La poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales

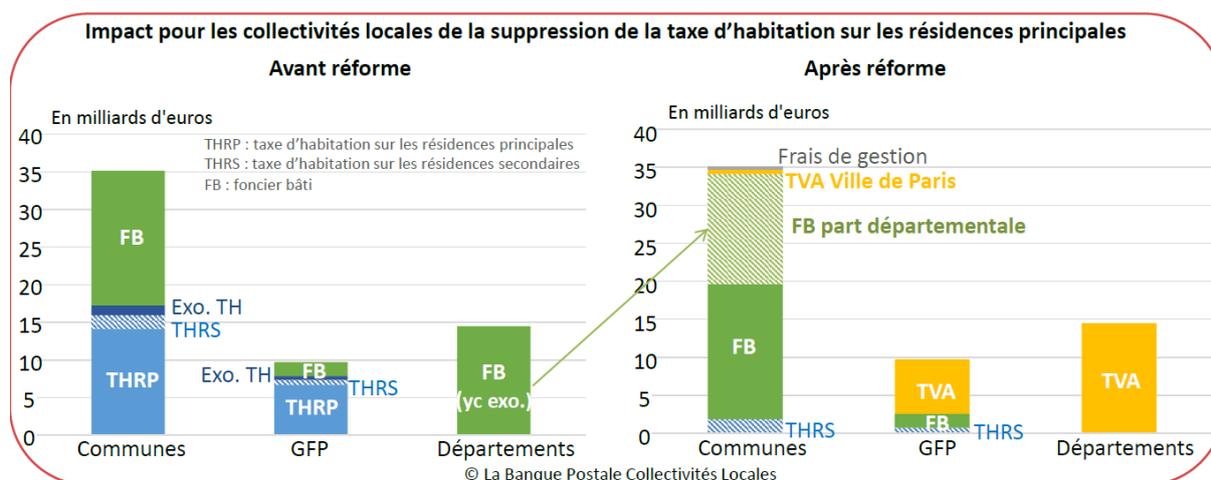
Pour mémoire, la loi de finances pour 2018 avait institué un dispositif de dégrèvement progressif des cotisations de taxe d'habitation (TH) pour les résidences principales pour 80% des foyers les moins aisés, portant sur 30% des cotisations en 2018, 65% en 2019 et 100% en 2020. La loi de finances pour 2020 prévoyait la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation sur l'habitation principale et la réforme du financement des collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2021 maintient ces mesures qui peuvent se résumer comme suit :



A compter de 2023, la TH sur les résidences principales n'existera plus, seule subsistera la TH sur les résidences secondaires (THRS) et autres locaux non affectés à l'habitation principale dont le taux ne pourra être augmenté en 2021 et 2022.

En lien avec la réforme, les compensations d'exonération de taxe d'habitation sont supprimées et intégrées dans le produit de TH remplacé par la taxe sur le foncier bâti (TFPB) départementale.

Pour maintenir un niveau constant de ressources, un mécanisme de neutralisation est mis en place (le coefficient correcteur) qui permet de compenser ou de prélever à hauteur des écarts de produits entre la valeur de la TFB départementale transférée à la commune et la part de la TH supprimée.



De plus, la règle de lien entre les taux est ajustée : la taxe sur le foncier bâti devient la référence et remplace la TH dans la détermination des possibilités de variation des taux.

- Le taux de THRS ne pourra augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TFPB ou le taux pondéré des deux taxes foncières ;
- Le taux de TFNB (non bâti) ne pourra augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TFPB.

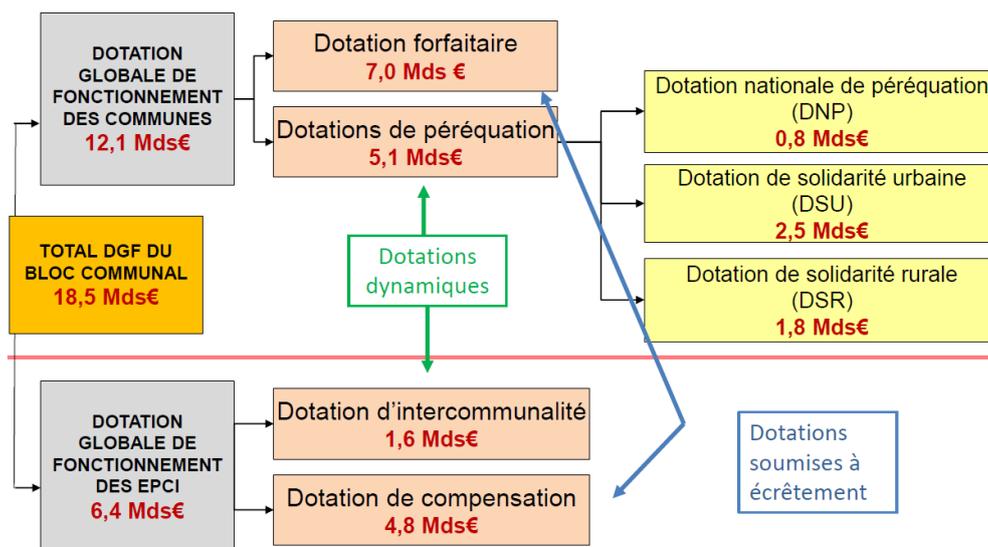
2.2 – La stabilisation des concours de l'Etat aux collectivités et autres mesures

Le montant des concours financiers pour 2021 serait de 51,9 milliards d'euros, certaines dotations, dites « variables d'ajustement », continuant de baisser pour permettre à d'autres d'augmenter mais pour un volume très réduit en 2021 (50 millions d'euros).

A sein de ces concours, la dotation globale de fonctionnement (DGF) reste stable en 2021, avec 18,5 milliards d'euros pour le bloc communal et 8,3 milliards pour les départements, soit 26,8 milliards au total.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une hausse de la péréquation verticale de 180 M€, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) étant abondées de 90 M€ chacune. Les dotations de péréquation représentent désormais environ 30% de la DGF.

De plus, le soutien prévu par l'Etat au profit des communes et EPCI confrontés à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire serait doté de 430 M€. Il convient de noter que les pertes de recettes liées prestations délivrées par les services des collectivités ne sont pas prises en compte.



Source : Projet de loi de finances pour 2021 – CNFPT/Stratorial, novembre 2020

Parmi les autres mesures, il convient de noter, après deux reports d'un an, l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA en 2021 et lissée sur 3 ans. Le projet de loi de finances pour 2021 modifie l'assiette des dépenses éligibles, excluant notamment les fonds de concours versés à une collectivité territoriale. En 2021, la réforme s'appliquera aux dépenses des collectivités (communes nouvelles et EPCI) recevant des attributions l'année même de la dépense, en 2022, ce sera le tour de celles qui entrent dans le régime n-1 (dont Fresnes) et, en 2023, le régime de versement de droit commun (n-2) sera intégré.

La taxe sur la consommation finale d'électricité, qui est acquittée par les fournisseurs d'électricité, est simplifiée dans son recouvrement et les tarifs seront harmonisés. Ainsi, à partir de 2021 et jusqu'en 2023, les taxes locales sur la consommation finale d'électricité perdent leur caractère local, au nom de la conformité avec les directives européennes d'harmonisation des tarifs. Elles seront alignées dans une taxe nationale unique, qui remontera intégralement au niveau national pour être reversée par quote-part aux bénéficiaires locaux.

De plus, la taxe d'aménagement est adaptée pour lutter contre l'artificialisation des sols. A compter du 1^{er} janvier 2022, il sera possible d'exonérer de la part communale ou intercommunale les surfaces annexes à usage de stationnement qui sont aménagées au dessus ou en dessous des immeubles ou intégrées au bâti dans un plan vertical. Est ajoutée la possibilité de majorer le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe jusqu'à 20% pour financer des actions de renouvellement urbain qui sont aujourd'hui exclues. Par ailleurs, l'exigibilité de la taxe d'aménagement serait fixée à l'achèvement des travaux et le versement pour sous-densité sera supprimé.

L'année 2021 est marquée par beaucoup d'incertitudes. En effet, la crise sanitaire et la crise économique consécutive ne devraient pas se dissiper à court terme, leur traduction sur les dépenses sociales et sanitaires étant appelées à perdurer. De plus, le bouleversement fiscal que provoquent la suppression de la taxe d'habitation et les modalités de son remplacement mais aussi désormais la réduction de la fiscalité économique locale rebaptisée « impôts de production » modifie en profondeur deux des éléments clés des finances locales élaborées depuis la décentralisation (poids des impôts localisés et pouvoir de taux). Enfin, ce même bouleversement, par ses effets sur les indicateurs de péréquation, rend inévitable et à très court terme une refonte de la péréquation en France.

3 – L'analyse rétrospective et la projection financière

3.1 – Les recettes de fonctionnement

La fiscalité

Evolution des bases et des taux

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Base nette TH	43 272 316	43 518 544	50 103 478	51 506 723	51 796 684	1 702 000	1 705 400	1 708 800
Base nette TFPB	38 597 285	39 293 503	39 525 779	39 792 984	40 826 021	40 838 200	40 850 400	41 071 300
Base nette TFNB	47 555	60 363	46 826	51 017	56 921	52 000	52 000	52 000

Indice d'actualisation		1,004	1,012	1,022	1,009 / 1,012	1,002	1,002	1,002
------------------------	--	-------	-------	-------	---------------	-------	-------	-------

	2016 *	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de TH	24,36	24,36	24,36	24,36	24,36	24,36% pour les seules résidences secondaires		
Taux de TFPB	23,21	23,21	23,21	23,21	23,21	36,96	36,96	36,96
Taux de TFNB	49,44	49,44	49,44	49,44	49,44	49,44	49,44	49,44

Source : états fiscaux 1288 (2016 à 2020)

* pm : agrégation des taux communaux avec ceux de la part départementale perçue par l'EPCI (7,91% pour la TH et 2,95% pour la FNB)

Les taux de fiscalité sont restés stables ; ils n'ont pas augmenté et sont aujourd'hui de même niveau qu'en 2009. Cependant, la ville, malgré ses efforts de gestion, a été contrainte en 2018 de répercuter une partie de la baisse cumulée des dotations de l'Etat sur la fiscalité en ramenant l'abattement général à la base 20% à 10% (ce dernier ne pouvant excéder 15%) et en supprimant l'abattement spécial à la base visant très peu de contribuables et compensé dès 2018 par la suppression graduelle de la taxe d'habitation.

En 2021, le taux de référence de la taxe sur le foncier bâti communale correspondra à la somme du taux communal (23,21%) et du taux départemental (13,75%) de 2020, soit 36,96 %, suite à la réaffectation à la commune de la part de taxe foncière précédemment perçue par le Département. **Cela est donc sans incidence sur le montant de la taxe foncière payée par le contribuable** : il n'y a pas d'augmentation du montant de la taxe foncière au titre des taux d'imposition – inchangés -, la seule variation portant sur la revalorisation des bases votée par le Parlement dans le cadre de la loi de Finances (+0,2%).

Depuis la loi de finances pour 2017, le mode de calcul de la variation nominale des valeurs locatives des locaux autres que professionnels correspond à l'inflation constatée entre le mois de novembre n-2 et le mois de novembre n-1 (indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)).

L'hypothèse retenue pour la construction du budget 2021 est une revalorisation nominale des bases très faible (1,002), sans évolution physique de ces dernières et sans augmentation des taux.

Le produit fiscal global, c'est-à-dire le produit des taxes – après transfert de la TFPB départementale et application du coefficient correcteur de 1,469 établi par les services de la DGFIP sur les données 2018 et qui sera actualisé en février 2021 – et des allocations compensatrices, peut-être estimé, dans l'attente de sa notification, à la somme de 22 755 800 euros.

Les dotations

La dotation globale de fonctionnement (DGF), les fonds de péréquation et les allocations compensatrices :

	2016	2017	2018	2019	2020
Population totale	26 844	26 980	27 323	27 556	27 905
Rés. secondaires	55	83	85	80	85
Population DGF	26 899	27 063	27 408	27 636	27 990

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotation forfaitaire	4 238 960	3 801 299	3 766 144	3 713 444	3 692 056	3 692 000	3 692 000	3 692 000
- dont population	22 971	17 615	37 102	24 540	38 150			
- dont écrêtement	- 151 553	- 110 316	- 72 257	- 77 240	- 59 538			
- dont CRFP*	- 684 209	- 344 960	0	0				
DSU	286 208	322 083	348 902	375 340	407 760	407 000	400 000	400 000
rang	582	563	528	504	470			
DNP	0	28 853	33 677	40 412	48 494	48 000	48 000	48 000
= DGF	4 525 168	4 152 235	4 148 723	4 129 196	4 148 310	4 147 000	4 140 000	4 140 000
FSRIF (bénéfic.)	639 294	700 301	870 443	862 118	1 118 171	900 000	900 000	900 000
rang	143		139	140	127			
Alloc. compens.								
TH	243 028	367 104	395 760	549 476	590 758	0	0	0
TFB et TFNB	124 195	39 029	41 860	52 581	53 763	53 000	53 000	53 000
TP	77 714	24 187	0	0	0	0	0	0
FPIC (contrib.)	176 783	192 425	197 781	181 335	180 000	200 000	180 000	180 000

* Contribution au redressement des finances publiques (CRFP)

A compter de 2020, si la dotation forfaitaire (DF) continue de diminuer, la DGF qui inclut également la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation nationale de péréquation (DNP), a cessé de décroître. Pour mémoire, la dotation forfaitaire fluctue en fonction de l'évolution de la population et du dispositif d'écrêtement mis en place pour financer notamment les hausses de la péréquation. Ce dernier s'applique aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 75% du potentiel fiscal moyen par habitant logarithmé et est plafonné à 1% des recettes réelles de fonctionnement inscrites au compte administratif.

De plus, la ville est bénéficiaire du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et contributeur au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Compte-tenu de la réforme du financement des collectivités territoriales et des neutralisations envisagées sur les indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations ainsi que des incertitudes sur l'évolution de la fiscalité au sein de la métropole du Grand-Paris, la projection financière est établie sur la base d'une reconduction à l'identique de nombreuses dotations.

Les recettes réelles de fonctionnement

Sur la base des éléments qui précèdent, elles sont évaluées de la façon suivante, étant précisé :

- que la révision du quotient familial à intervenir en 2022 ne devrait pas modifier significativement les produits des services mais que, au regard des difficultés croissantes rencontrées par les habitants pour régler leur participation aux services auxquels ils recourent, une provision pour risques d'impayés sera inscrite dans les budgets primitifs ;
- que les tarifs des services municipaux n'augmentent pas en 2021, conformément à la délibération votée en Conseil Municipal en décembre 2020

En K€	CA 2016	2017	2018	2019	BP 2020	2021	2022	2023
Atténuation de charges	273	211	187	192	185	185	185	185
Produits des services	3 537	3 401	3 191	3 889	3 575	3 695	3 875	3 875
Impôts et taxes	30 150	30 605	32 670	33 377	33 087	33 586	33 700	33 800
Dotations et participations	7 548	7 010	7 006	6 956	6 962	6 491	6 574	6 574
Produits de gestion courante	1 440	763	795	802	732	718	720	720
Autres produits	4 653	4 925	158	63	3	0	0	0
Recettes réelles de fonctionnement	47 601	46 915	44 007	45 279	44 544	44 675	45 054	45 154

3.2 – Les dépenses de fonctionnement

En K€	2016	2017	2018	2019	BP 2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	6 212	5 767	5 527	5 587	6 447	6 567	6 747	6 747
Charges de personnel	25 567	25 494	25 406	25 036	25 703	25 935	26 634	26 900
Atténuation de produits	177	192	198	182	209	210	180	180
Autres charges de gestion courante	9 189	9 131	9 089	9 037	9 079	9 278	9 330	9 333
Charges financières	956	714	724	655	740	600	523	471
Charges exceptionnelles	1 079	323	19	147	38	202	50	50
Dépenses réelles de fonctionnement	43 180	41 621	40 963	40 644	42 216	47 792	43 465	43 681

Les charges à caractère général

Elles se composent de l'ensemble des achats, des dépenses d'activités des services municipaux et de dépenses d'entretien courant des bâtiments, des fluides, assurances et taxes. L'analyse prospective retient une augmentation de 1,8 % des charges à caractère général en 2021, puis de 2,7% en 2022, en raison de l'ouverture de la mini-crèche de 27 berceaux des Frères Lumière en septembre 2021.

Pour 2023, il est retenu une stagnation des dépenses ce qui induit :

- la réalisation d'économies pour compenser les effets mécaniques de l'inflation sur les dépenses ou les effets des clauses de révision des contrats
- une politique de réduction des dépenses d'énergie, à poursuivre et à amplifier dans le cadre du décret tertiaire qui invite les collectivités locales à engager des actions (isolation thermique, meilleure gestion de la consommation, changement d'énergie..) sur l'ensemble des bâtiments municipaux de plus de 1000 m² dont le bilan énergétique est supérieur aux maxima autorisés.

Les charges de personnel

La maîtrise des dépenses de personnel constitue un enjeu important et la ville mène une politique de gestion des ressources humaines attentive à la qualité des services rendus et à la maîtrise de l'évolution de la masse salariale.

La prospective 2021-2023 est présentée sur la base des modes de gestion en place, s'agissant notamment de la restauration collective, étant rappelée que le passage en mode régie publique est en réflexion, dans le cadre de la fin de la concession arrivant à terme au 31 août 2021.

1. Les effets de l'environnement réglementaire

L'évolution de la masse salariale progresse structurellement chaque année en fonction du glissement vieillesse technicité (GVT) et résulte des choix propres à la collectivité (avancement de grade et d'échelon, promotion interne) mais également d'obligations réglementaires (mise en œuvre du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR), hausse des cotisations employeurs, organisation d'élections, ...) ou de mesures nationales (renforcement de la sécurisation de l'espace public,...).

Le cadre réglementaire évolue aussi au 1^{er} janvier 2022 l'avec augmentation du nombre d'heures travaillées annuellement par les agents de la collectivité. En la matière, l'État a rappelé aux communes l'obligation d'un temps de travail de 1607 heures par an, pour un temps complet. A Fresnes, suite aux dispositions de réduction du temps de travail engagées en 1999, ce temps est actuellement de 1540 heures. Cette augmentation du nombre d'heures travaillées contribuera à l'amélioration de la qualité du service public, par éventuelle extension des horaires d'ouverture de certains services ou par le renforcement du temps travaillé des agents de la collectivité.

2. Les effectifs et charges de personnel

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nbre d'agents sur poste permanent (au 1 ^{er} janvier)	537	536	531	541	575	580	590	600
Nombre de postes en ETP	525,40	523,60	523,40	535,50	565,60	568,80	575	588
Charges de personnel (BP) en K€ (1)	25 258	25 451	25 543	25 576	25 703	25 935	26 634	26 900
Evolution		0,76%	0,36%	0,13%	0,50%	0,9%	2,7%	1%

(1) Y compris charges des personnels sur emplois non permanents

La progression des charges de personnel sur les années 2021 et 2022 versus le BP 2020 s'explique par l'effet combiné de l'ouverture de la mini-crèche des Frères Lumière et des facteurs externes inhérents au statut de la fonction publique territoriale (glissement vieillesse technicité ou GVT, évolution du taux des cotisations sociales et de la valeur du point) :

- o En 2021 : 0,3 % au titre du GVT et l'ouverture en septembre 2021 de la mini-crèche des Frères Lumière

- En 2022 : 0,5 % au titre du GVT, 1 % au titre d'une majoration de la valeur du point et complément au titre des charges de personnel de la mini-crèche des Frères Lumière pour la période janvier – août.
- En 2023 : 0,5 % au titre du GVT et 0,5 % au titre d'une majoration du taux de cotisations sociales, part employeur.

Les autres mesures engagées ou prévues (voir point 3. Politique sociale) seront réalisées à budget constant, par redéploiement de crédits.

Les effectifs pourvus (personnel permanent) au 31 décembre 2020 sont les suivants :

Catégorie d'emplois	Nombre
Emplois de direction	3
Catégorie A	55
Catégorie B	54
Catégorie C	463
Total	575

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total	
	Nombre	ETP	Nombre	ETP	Nombre	ETP	Nombre	ETP
Titulaires	46	45,4	43	38,1	337	334,2	426	418,7
Non titulaires	12	12	11	9,6	126	125,3	149	146,9
Non permanents	Horaires				174	59,7	174	59,7
	Vacataires				19	3,95	19	3,95
	Apprentis				6	6	6	6
Total	58	58,4	54	47,7	662	529,15	774	635,25

Les effectifs sont gérés strictement, l'évolution du nombre d'emplois permanents sur les années 2021 – 2023 étant le résultat de la mensualisation de vacataires, dans le cadre de la politique de résorption de l'emploi précaire. A chaque vacance de poste, le remplacement est apprécié au regard des objectifs du poste, de l'organisation du service et des réorganisations potentielles destinées à faire évoluer et améliorer le service rendu.

La progression des charges de personnel sur les années 2021 et 2022 versus le BP 2020 s'explique aussi par l'ouverture de la mini-crèche des Frères Lumière à compter de septembre 2021, avec effort

3. La politique sociale

2021 se caractérise aussi par la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP), se traduisant par, à minima le maintien des valeurs planchers qui existaient précédemment, mais aussi par le relèvement de ces minimas pour un nombre important d'agents de la collectivité, principalement pour les agents de catégorie C et catégorie A. Cette mesure, qui représente 211 k€ et se traduit par une majoration de l'enveloppe du régime indemnitaire, doit être absorbée par une politique plus ambitieuse en matière de ressources humaines, s'agissant à la fois du remplacement des personnels partant à la retraite et d'une mutualisation de certaines fonctions, sans altération ou dégradation du service proposé aux habitants.

Toujours avec le double objectif de renforcer l'action publique et d'assurer aux agents de la collectivité une rémunération plus élevée, il sera étudié courant 2021 la mise en place du Complément Indiciaire Annuel, pouvant se traduire au maximum par une augmentation des indemnités annuelles de 10 % soit 260 k€.

Pour mémoire, rappelons que la politique sociale de la Ville comprend aussi le versement d'une prime annuelle de 1400 € versée à chaque agent exerçant à temps complet ou non complet, sur un emploi permanent, ainsi que l'accès au restaurant communal et d'autres actions comme les médailles du travail, les bons de vêtements, l'arbre de Noël des enfants du personnel, depuis le 1^{er} janvier 2020, la participation au financement de la mutuelle santé.

La politique engagée depuis 2017 en matière de résorption de l'emploi précaire sera poursuivie. A cet effet, une politique sera définie au cours du 1^{er} trimestre 2021 précisant les conditions requises pour qu'un contrat puisse être proposé à un vacataire affecté à un emploi permanent (ancienneté dans la fonction, manière de servir, disponibilité...). L'appréciation de la situation d'un vacataire sur la base de ces critères conduira à une notation objective, permettant ainsi la mensualisation des personnels vacataires les mieux notés ou ceux dont la note est supérieure aux minimas requis.

Les autres charges de gestion courante et les charges financières

Les premières se composent des indemnités et charges des élus, de la participation de la commune au budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), du fonds de compensation des charges transférées versé à l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre, des subventions versées au centre communal d'action sociale (CCAS) et aux associations ainsi que d'autres contributions. Une très faible hausse est projetée.

Quant aux charges financières, une évolution à la baisse est anticipée compte-tenu du profil d'extinction du stock de dette et des taux fixes historiquement bas contractés ces dernières années.

3.3 – La programmation pluriannuelle des investissements

En K€	2021	2022	2023
Investissements courants	2 251	2 462	2 445
Réhabilitation du groupe scolaire Pasteur-Roux	375	630	2 690
Construction du gymnase des Frères Lumière	186		
Construction de la minicrèche des Frères Lumière	434		
Cheminement piétonnier Frères Lumière	530		
Travaux de rénovation de l'église Saint-Eloi		100	
Réhabilitation du Parc des sports	55	250	
Réhabilitation bâtiment 8 Ferme de Cottinville		1 503	1 500
Part. voirie avenue de la Paix	580		
Acquisitions foncières	115		
Projets structurants	2 275	2 483	4 190
Total Equipement	4 526	4 945	6 635

Subventions	419	1 050	749
FCTVA	629	849	741
Taxe d'aménagement et autres	155	130	130
Produits de cession			4 000
Emprunt	2 469	2 675	1 363
Total recettes réelles	3 672	4 704	6 983

Solde (autofinancement)	854	241	348
-------------------------	-----	-----	-----

La programmation pluriannuelle des investissements est constituée des investissements courants, c'est-à-dire les matériels, mobiliers et équipements nécessaires au bon fonctionnement des services municipaux, à la modernisation des équipements et aux travaux d'entretien, d'adaptation, de modernisation et de rénovation des bâtiments communaux.

Ces investissements courants s'inscrivent, pour une partie d'entre eux, dans la politique de transition écologique de la Ville. Ces crédits permettront d'améliorer l'isolation thermique des bâtiments ou leur raccordement au réseau de géothermie.

Ainsi, sur 2021 sont prévus des crédits pour :

- La poursuite du programme de remplacement des huisseries d'une des façades de l'hôtel de ville (160 k€)
- Le raccordement de la chaufferie de l'école maternelle des Capucines au réseau de géothermie (306 k€)
- La plantation d'arbres et la végétalisation d'une cour d'école (60 k€)

Toujours sur 2021, des crédits à hauteur de 334 k€ répondent à un objectif d'accessibilité des bâtiments ou espaces publics aux personnes à mobilité réduite (PMR ou plan ADAP), dont 275 k€ pour la rénovation des allées du cimetière communal.

Des opérations de même nature et même ampleur sont programmées sur 2022 et 2023, toujours compris dans la rubrique « investissements courants » :

- 140 k€ pour remplacement des huisseries de la façade de l'hôtel de ville (2022)
- 300 k€ pour le remplacement des huisseries de l'école Jean Monnet (50 % en 2022, 50% en 2023)
- 250 k€ pour la rénovation et isolation thermique de la toiture du gymnase de la Paix (2022)
- 100 k€ pour la mise aux normes ADAP de l'ascenseur de ce même gymnase (2022)
- 130 k€ pour la réfection de la centrale thermique (CTA) du foyer Emile Roux (2022)
- 120 k€ pour la réfection de la façade bois et des menuiseries de ce même établissement (2023)
- 150 k€ pour l'accessibilité PMR du centre administratif (2022)

La programmation annuelle comprend également les investissements structurants, dont la programmation impacte plusieurs exercices budgétaires. Le recensement de l'ensemble des besoins et projets est actuellement en cours, visant à disposer d'une vision sur la mandature. Cet inventaire prend en compte :

- Les travaux à engager avant 2025 dans le cadre de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite aux bâtiments communaux ;
- Les travaux lourds de rénovation à engager sur le patrimoine communal, dépenses particulièrement importants compte-tenu du sous-investissement en la matière sur les 20 dernières années et du nécessaire remplacement d'éléments du bâti (huisseries...) ;
- Le réaménagement de différents espaces publics dont le centre-ville ;
- La réhabilitation du Groupe scolaire Pasteur – Roux ;

Une démarche pro-active de recherche de financements publics sera engagée, pour réduire le coût pour la collectivité, maîtriser l'évolution de la dette et pouvoir engager ces investissements dans les meilleurs délais. L'engagement des investissements les plus lourds nécessitera obligatoirement une participation financière de l'Etat ou d'autres financeurs, faute de quoi ceux-ci ne pourront être engagés dans le calendrier imaginé.

C'est ainsi que les travaux de réhabilitation d'un bâtiment de la Ferme de Cottinville et dans l'église Saint-Éloi reposent sur l'obtention de crédits d'Etat (Dotation de Soutien de l'Investissement Local) pour lesquels un dossier a d'ores et déjà été déposé.

Sur la période 2021 – 2023, sont prévus au titre des équipements publics de proximité :

- la construction du gymnase et de la minicrèche du quartier des Frères Lumière ainsi que la création d'un cheminement piétonnier (2020-2021) ;
- la réhabilitation du groupe scolaire Pasteur-Roux (2021-2025) ;
- les travaux de rénovation des vitraux de l'église Saint-Eloi (2022) ;
- la réhabilitation du Parc des sports (2021-2022).

Et au titre de l'aménagement urbain, la participation pour les travaux de rénovation de la voirie de l'avenue de la Paix (2021).

Le financement des investissements est assuré par les recettes constituées :

- du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA),
- de la taxe d'aménagement,
- des subventions d'investissement,
- de produits de cession (dont 4 M€ de produits de cession estimés pour la cession du foncier du Moulin de Berny en 2023),

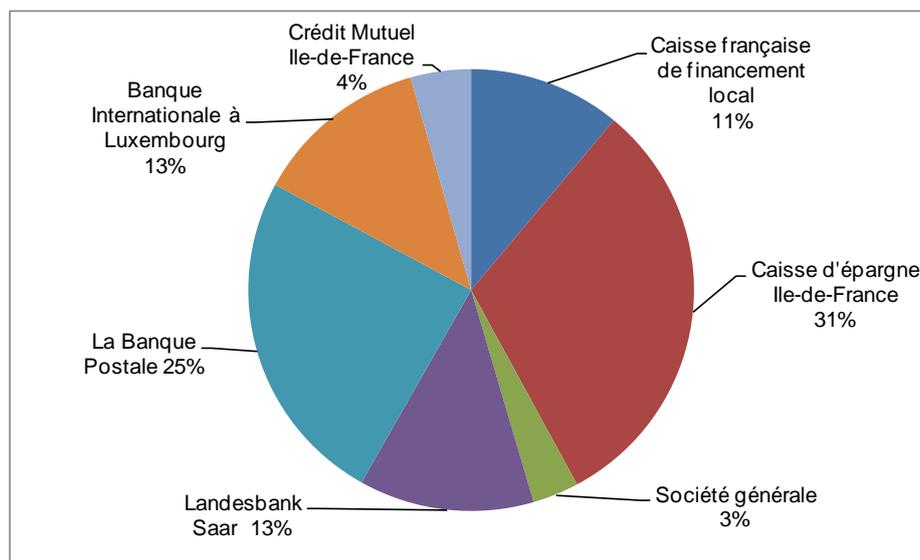
- du recours à l'emprunt ainsi que de l'autofinancement.

C'est aussi pour améliorer l'autofinancement que la collectivité a décidé de majorer le taux de la taxe d'aménagement, versés par toute personne morale ou physique engageant des travaux de construction ou d'extension de son patrimoine. La majoration de cette taxe a aussi vocation à compenser le désengagement constaté de quelques aménageurs, plus réticents que précédemment à participer au cofinancement des équipements publics (écoles, crèches...) nécessaires à la population nouvellement accueillie.

3.4 – La dette

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette s'élèvera à 26 754 297,35 euros auxquels s'ajoutent un prêt signé en décembre 2020 pour un montant total de 1 800 000 euros dont le déblocage interviendra courant 2021.

Il comporte sur 18 contrats, répartis sur 8 prêteurs, et est composé de 83,46% de dette à taux fixe et de 16,54% de dette à taux révisable. La répartition du capital restant dû par prêteur au 1/1/2020 est la suivante :



La ville dispose d'un encours très peu exposé aux aléas des marchés financiers et 100% de l'encours est classé en 1A selon les critères de classement de la charte de bonne conduite (Charte Gissler).

3.5 – Les grands équilibres budgétaires

Evolution des soldes d'épargne

En K€	CA		BP			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes de fonctionnement courant	43 849	45 216	44 541	44 675	45 054	45 154
- dépenses de fonctionnement courant	40 220	39 842	41 438	41 990	41 449	41 530
= Excédent brut courant	3 629	5 374	3 103	2 685	2 163	1 994
+ produits exceptionnels larges	158	63	3	0	0	0
- charges exceptionnelles larges	19	146	38	202	50	50
= Epargne de gestion	3 768	5 291	3 068	2 483	2 113	1 944
- Intérêts de la dette	724	655	740	600	523	471
= Epargne brute	3 044	4 636	2 328	1 883	1 590	1 473
- Remboursement en capital de la dette	3 778	3 384	3 131	3 100	3 150	3 342
= Epargne nette	-734	1 252	-803	-1 217	-1 560	-1 869

Le tableau ci-dessus juxtapose des valeurs de comptes administratifs pour les années 2018 et 2019, donc des valeurs réelles et des prévisions budgétaires pour les années 2020 à 2023.

Or, historiquement les dépenses inscrites au budget primitif ne sont pas toutes réalisées, pour deux raisons essentiellement : les projets sont repoussés d'une année sur l'autre ou les emplois réellement pourvus en cours d'exercice sont inférieurs à ceux prévus (recrutement plus tardif que prévu, départ d'un agent en cours d'année...). Des recettes additionnelles peuvent aussi être comptabilisées, notamment des subventions d'Etat ou d'autres être plus élevées qu'estimées comme les droits de mutation.

Ce sont ces différentes raisons qui expliquent que, historiquement, un excédent de l'ordre de 2 M€ peut être dégagé sur la section de fonctionnement, conduisant ainsi à une épargne nette positive versus une épargne nette négative affichée dans les budgets primitifs.

Si à ce stade de la prospective, une évaluation du niveau des épargnes est proposée, il n'en demeure pas moins que des tendances lourdes se dégagent, à savoir :

- la stagnation des recettes de fonctionnement, la part des ressources sur lesquelles la Ville peut agir étant de plus en plus limitées : produits des services et éventuellement taux de la taxe foncière, étant rappelé l'engagement pris de ne pas augmenter le taux de la taxe foncière sur la mandature ;
- la progression des dépenses courantes plus rapide que celle des recettes, sous l'effet de l'inflation et de la progression mécanique des charges de personnel.

Ces perspectives s'inscrivent dans un contexte national et international marqué par de nombreuses incertitudes sur les effets de la crise sanitaire, pouvant se traduire pour les collectivités locales par une réduction des dotations d'Etat au titre de leur contribution au redressement des comptes publics.

Au niveau local, la clôture de la ZAC Charcot-Zola sur la mandature pourrait se traduire par le versement d'une subvention d'équilibre par la commune. Le montant de cette subvention d'équilibre sera fonction du programme et de son financement sur la parcelle sur laquelle est implanté le marché nord.

Ainsi, la prospective 2021-2023 poursuit 4 objectifs :

- **la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement**, ce qui doit conduire à prioriser les actions à engager et autofinancer celles-ci par recherche de subventions ou réaffectation de crédits. L'inscription de la ville dans une démarche de transition écologique se concrétisera notamment par une politique de rénovation régulière d'équipements publics dans un objectif d'entretien mais aussi de réduction de la consommation énergétique. Les charges de fonctionnement et l'empreinte carbone de la ville pourraient ainsi décroître sur la période.
- **une politique ambitieuse en matière de recherche de subventions**, en fonctionnement comme en investissements, pour permettre à la fois la réalisation des projets, contenir la dette et améliorer l'épargne nette ;
- **le maintien d'un service public de qualité** ;
- **le nécessaire soutien d'une politique sociale**, d'autant plus importante en ces temps de pandémie et ses effets sur la situation personnelle et professionnelle des habitants de la commune.

Il convient enfin de signaler que cette prospective financière est évolutive, d'autant qu'à ce stade de son élaboration, il est délicat d'anticiper et d'imaginer tous les effets de la crise sanitaire sur le niveau d'activités de l'année 2021. Comme en 2020, l'évolution de la situation pourra conduire à la réaffectation de crédits en fonction des besoins et priorités du moment.